



**SENADO**

**SECRETARIA**

**DIRECCION  
DE  
COMISIONES**

XLIIIA. LEGISLATURA

CUARTO PERÍODO

**COMISION DE ASUNTOS LABORALES  
Y SEGURIDAD SOCIAL**

**DISTRIBUIDO Nº 2044 DE 1993**

**- COPIA DEL ORIGINAL**

**ABRIL DE 1993**

**SIN CORREGIR -**

**ASOCIACION DE FUNCIONARIOS ADUANEROS**

**ASPECTOS LABORALES RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES  
QUE CUMPLEN EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 152 DE LA  
LEY Nº 16.320 EN SU INCISO FINAL**

---

**VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA  
22 DE ABRIL DE 1993**

## ASISTENCIA

---

**PRESIDE** : SEÑOR SENADOR JAIME PÉREZ -AD HOC-

**MIEMBROS** : SEÑORES SENADORES MARIANO ARANA, CARLOS W. CIGLIUTI, PABLO MILLOR Y JORGE SILVEIRA ZAVALLA.

**INVITADOS ESPECIALES** : REPRESENTANTES DE LA ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS ADUANEROS, SEÑORAS JUANITA ALBERTO, ALICIA BATTAGLINO Y SEÑOR ROBERTO ALLENDE.

**SECRETARIO** : SEÑOR NÉSTOR T. CARDOZO.

**AYUDANTE DE COMISION** : SEÑOR JUAN F. NEGRO.

---

(Entra a Sala una delegación de la  
Asociación de Funcionarios Aduaneros)

SEÑOR PRESIDENTE.- Damos la bienvenida a los miembros de la Asociación de Funcionarios Aduaneros, señoras Alicia Battagliari y Juanita Alberto y al señor Roberto Allende.

SEÑOR ALLENDE.- En nombre de los Compañeros de AFA agradezco a los señores senadores el habernos recibido en el día de hoy.

Hemos preparado un informe que nos gustaría leer porque para nosotros es muy importante, pero deseamos preguntar al señor Presidente de la Comisión si podemos contar con el tiempo suficiente para hacerlo. En caso contrario, haremos una sucinta exposición verbal y dejaremos copias de dicho informe.

Dado que se trata de un aspecto técnico en materia aduanera, he venido acompañado por una valoradora y una verificadora, por lo que los señores senadores podrán formular las preguntas que consideren pertinentes sobre aquello que no entiendan correctamente.

Reitero que para nosotros el informe es de suma importancia y desearíamos leerlo, si es que los miembros de la Comisión disponen del tiempo suficiente. De no ser así, solicitaríamos que el mismo conste en actas.

SEÑOR PRESIDENTE.- El tiempo con que contamos es realmente escaso, pero el informe será incluido en la versión taquigráfica.

Considerando la experiencia con otras delegaciones sugeriría a los miembros de la Asociación de Funcionarios Aduaneros que fundamenten lo que está escrito. Teniendo en cuenta de que se encuentran presentes dos personas tan competentes, seguramente podrán redondear el planteo sin necesidad de leer el informe.

SEÑOR ALLENDE.- Trataré de hacer un extracto lo más claro posible de lo que hemos redactado.

Por diversas decisiones del Poder Ejecutivo --me refiero a los decretos N°s 333 y 334, de junio de 1992, y al decreto N° 28 de este año-- algunas funciones aduaneras esenciales como la valoración y la verificación se han visto desnaturalizadas. Entendemos, en primer lugar, que esos decretos son ilegales; ya lo eran en el momento en que fueron dictados y ahora lo son aún más, puesto que en la Rendición de Cuentas, el inciso final del artículo 152 estableció la competencia exclusiva de la Dirección Nacional de Aduanas para la valoración y verificación de todos los despachos de exportación y de aquellas mercaderías que pretendan ser introducidas en el país.

El decreto N° 333 crea una "Mesa de Valóración" Para ello, extrae a la valoración de su ámbito natural y la coloca dentro de la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, siendo presidida por un funcionario del mismo y estando integrada con funcionarios del Banco de la República y de la Dirección Nacional de Aduanas. Eso es, esencialmente, lo que expresa el artículo 8° del decreto-ley N° 333 de 16 de junio de 1992.

Obviamente, podríamos estar de acuerdo con algo de lo que se prevé en dicho decreto, pero al llegar a este artículo, entendemos que resulta totalmente inconstitucional.

Por su parte, el artículo 1º del decreto-ley Nº 334 establece que la verificación que efectúa la Dirección Nacional de Aduanas se hará hasta un 20% y tendrá carácter selectivo y no sistemático. Entendemos que esto también es ilegal y va en contra de las leyes que rigen la materia aduanera, como por ejemplo la Nº 15691, de 1984 --Código Aduanero-- en cuyos artículos 77 y 2º, literal g), establece claramente lo que se necesita para poder desaduanar una mercadería y lograr la obtención del cumplimiento aduanero. El artículo 2º expresa que no puede ser desaduanada ninguna mercadería si antes no se cumplió con todos los requisitos establecidos en las normas vigentes.

A su vez, el artículo 77 define al cumplido aduanero como las constancias de todas las verificaciones practicadas. Esto es, si una mercadería no fue verificada, no cumplió con todos los requisitos. Por lo tanto, no se puede emitir el cumplido y la norma prevista en el Decreto Nº 334 se convertiría en ilegal. Es decir que la Aduana debe verificar todas las mercaderías, no ya en forma selectiva sino sistemática, en todo el territorio de la República. Esto lo extractamos de las leyes en la materia.

Además, hay que agregar que, tal como lo señalé anteriormente, ello fue previsto en la última Ley de Rendición de Cuentas.

Esto es, esencialmente, lo que pretendemos hacer saber al Poder Legislativo, ya que nosotros en estos momentos no estamos en conflicto con el Poder Ejecutivo y no tenemos la intención de llegar a esa situación; en la medida de lo posible queremos evitar todo tipo de situaciones conflictivas. Sin embargo, se nos plantean ciertos problemas con el Decreto Nº 333, que habla de la valoración y crea la Mesa encargada de ello fuera del ámbito de la Aduana, así como la obliga a determinar el valor normal en Aduana junto con el Banco República. También tenemos ciertas discrepancias con el Decreto Nº 28 de 1993 que establece el funcionamiento que va a tener esta Mesa de Valoración en todo los procedimientos. A nuestro juicio, este último decreto es ilegal no sólo porque también lo es su norma madre, sino también porque establece disposiciones, como por ejemplo, la que obliga a la Dirección Nacional de Aduanas determinar el valor en forma conjunta y unánime con los miembros institucionales de la Mesa, es decir, con el Banco República. Si no se llegara a esa unanimidad, se tendría que tomar como valor normal en Aduana el declarado en

la factura. Además de ilegal, desde todo punto de vista esto es totalmente rechazable, en primer término, porque la Ley Nº 14.629 de 1977 --que crea el IMADUNI, es decir el Impuesto Unico Aduanero a las Importaciones-- y su decreto reglamentario Nº 116 del mismo año, recogen la definición de valor de Bruselas.

Conviene recordar que la determinación del valor en Aduana es algo bastante complejo que será explicado por las técnicas que me acompañan. De todas maneras, lo esencial a resaltar es que el precio de la factura --por ejemplo, el valor CIF, que incluye el costo según el flete-- no siempre coincide con el valor normal en aduana, ni tiene por qué hacerlo.

Entonces, si no hubiera unanimidad en esa Mesa --cuya integración, creación y funcionamiento son ilegales--, por ese decreto estaremos obligados a tomar como valor normal de aduana el declarado en la factura. Reitero que esto también es ilegal de acuerdo con lo previsto en la Ley Nº 14.629 del año 1977.

Desgraciadamente, estos decretos abundan en ilegalidades. Por ejemplo, la Ley Nº 12.670 de 1959, de Reforma Monetaria y Cambiaria, en su artículo 2º estableció los recargos a las importaciones sobre un determinado monto imponible, que es el CIF de la factura. Por sucesivos decretos de los Poderes Ejecutivos sobrevinientes, se atribuyó al Banco República --que por ley es el encargado de recaudar los recargos-- la manera de cumplir esa tarea, es decir, antes de la presentación del despacho aduanero.

Suponiendo que las normas que hemos mencionado fuesen legales, el último decreto que otorga esta facultad al Banco --que es el Nº 133 de 1991--, estaría derogado por el Decreto Nº 333 de 1992. Cabe resaltar que este último obliga al Banco, a su vez, a recaudar los recargos que, junto con el IMADUNI, se van a



conjuntar en lo que se denomina la Tasa Global Arancelaria, que se recaudaría sobre un monto imponible que es el valor normal en Aduana.

En estos momentos, por ese decreto se establece que los recargos deberían ser recaudados sobre el valor normal en aduana, mientras que la Ley Nº 12.670 dispone que su monto imponible será el valor CIF de factura. Esta sería otra de las ilegalidades a mencionar.

Por otra parte, tenemos un problema aún más grave, que esté muy interconectado con todo esto. Existen fuertes indicios que nos hacen pensar que el objetivo final es la privatización de las funciones de valoración y verificación. Estos indicios están dados por lo siguiente. La Mesa fue creada el 16 de julio por el Decreto Nº 333, comienza a funcionar en agosto de ese año y el 18 de setiembre se conoce una resolución del Ministerio de Economía y Finanzas en la que se contratan servicios y consultoras privadas para asistirle. Hasta el momento, no tenemos conocimiento de ninguna resolución de dicho Ministerio que haya dejado sin efecto la que acabo de mencionar. Además, se han publicado artículos periodísticos en los diarios "El Cronista" de la ciudad de Buenos Aires, y "Crónicas Económicas", "Búsqueda" y "La República" de Montevideo, en los que se señala que el gobierno licitaría, en la primera quincena del mes de marzo de este año, determinados servicios aduaneros. No sabemos si esas licitaciones se llevaron o no a cabo pero, de haberse efectuado, todo esto se tornaría aún más peligroso, inconveniente e ilegal. Dado que la valoración y verificación son competencias exclusivas de la Dirección Nacional de Aduanas, obvio es decir que la privatización de estas funciones, además de ilegal, resulta totalmente inconveniente para el país



por sus efectos nefastos, que son rechazados y desaconsejados por todos los técnicos en la materia en todos los foros internacionales en los que está participando el Uruguay.

Reitero que no tenemos la confirmación oficial sobre estas privatizaciones, pero podemos decir que tampoco tenemos conocimiento de una resolución del Ministerio que haya dejado sin efecto aquella del 18 de setiembre de 1992.

Quiero señalar una vez más que, a nuestro juicio, los temas de la valoración, la verificación y la privatización están conectados de forma muy clara. Todo esto está siendo llevado adelante por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del Plan de Desregulación del Comercio Exterior y las Inversiones, PLADES. En este sentido, hay un trabajo de PLADES presentado en la VII Jornadas de Economía al Banco Central del Uruguay, en el que aparece una exacta correspondencia entre lo que asesora ese Organismo y los decretos N°s 333 y 334. De allí se pueden extraer determinados indicios que apuntan a que el objetivo final podría ser --nosotros no tenemos dudas-- la privatización de las funciones.

Se tomaría lo que está sucediendo como un desvío, puesto que de lo que se trata es de acercarse al objetivo final, por aproximaciones sucesivas, para levantar las mínimas resistencias que, incluso, en ese trabajo, PLADES menciona. En síntesis, esto es lo que nosotros planteamos y también lo hace este informe a fin de solicitar a esta Comisión y a todo el Poder Legislativo para que sancione y considere el proyecto de ley interpretativa.

SEÑOR CIGLIUTI.- ¿Este proyecto ha ingresado en esta Comisión o en otra?

SEÑOR ALLENDE.- Deseo aclarar que en diciembre de 1992 ingresó a la Comisión de Hacienda un proyecto de ley interpretativa. En nuestro gremio el tema fue reconsiderado y se decidió sustituir aquél por otro que se entregó para que ingrese a esta Comisión. Además, deseo informar que al señor senador Zumarán --que pertenece a la Comisión de Hacienda-- se le acercó el proyecto porque así lo había solicitado para que lo ingresara a la Comisión de Hacienda a fin de sustituir el primero.

SEÑOR CIGLIUTI.- Ese proyecto ¿está dirigido al señor Presidente del Senado?

SEÑOR ALLENDE.- No, en la Comisión de Hacienda se presentó un proyecto que pretendemos sea sustituido por éste.

SEÑOR CIGLIUTI.- ¿Quién presentó esos proyectos?

SEÑOR ALLENDE.- La Asociación presentó ambos proyectos. Sucede que hubo descoordinación en nuestro gremio, puesto que hay compañeros que entienden que este proyecto debe ser presentado a la Comisión de Asuntos Laborales.

y Seguridad Social, por lo que se hizo una nota para ser presentada en dicha Comisión. Los miembros de ella nos expresaron que se trataba de un tema que debería ser considerado por la Comisión de Hacienda. Obviamente que esto lo va a tener que decidir el Senado.

SEÑOR CIGLIUTI.- ¿Dónde está el primer proyecto?

SEÑOR ALLENDE.- El primer proyecto está en el substitutivo se encuentra el tema.

SEÑOR SECRETARIO.- El primer proyecto es el que el señor Allende había presentado en la Comisión de Hacienda por el señor senador Zumarán a los efectos de corregir algunas cosas.

SEÑOR CIGLIUTI.- La Comisión de Hacienda podrá recibir este proyecto para que el señor Zumarán lo presente, pero para que éste ingrese a la Comisión, deberá dar muchas vueltas. No tiene que ir al Senado a plantear este asunto al Senado, pidiendo al señor Presidente que si no rectificó el trámite, integre una Comisión con la otra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo aclarar que lo que tiene que ver con la relación laboral propiamente dicha, corresponde a esta Comisión, pero la forma en que se tiene que llevar adelante la inspección de aduanas, corresponde a la Comisión de Hacienda.

SEÑOR CIGLIUTI.- Como ya está presentado el proyecto sustitutivo en la Comisión de Hacienda, nos resta solicitarle al señor Presidente que integre ambas Comisiones para poder tener acceso y realizar la discusión sobre el segundo proyecto. Todo este trámite lo debe de resolver el Senado.

Incluso, se puede resolver que la Comisión de Hacienda se integre con dos o tres miembros de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social. Lo que sucede es que el proyecto debería haber pasado primero por el Senado y luego se elevaría a las Comisiones respectivas.

SEÑOR ALLENDE.- Me gustaría que las técnicas que me acompañan den el punto de vista en la materia, porque entiendo que desde el punto de vista general planteen los datos acerca de este informe.

SEÑORA ALBERTO.- Hago más las expresiones técnicas que manifestó el señor Allende. Deseo aclarar que intervinimos en la Rendición de Cuentas cuando el señor senador Zumarán estableció ese artículo. Evidentemente, en ese momento, todos los compañeros de Aduana, por intermedio de su asociación, estuvimos latentes en seguir porque la esencia de la Dirección Nacional de Aduanas es la verificación y la valoración. Es la columna vertebral, no solamente del país sino que también está encuadrada en la faz del contrabando. Hay leyes que datan desde el inicio de nuestro país en donde se determinan los gravámenes y las defraudaciones aduaneras. Por eso, los funcionarios aduaneros tenemos claro, ese concepto, ya sea el grupo que trabaja en la división Resguardo como los que cumplen funciones en la verificación. Formamos un todo, repito, que la columna vertebral de la Dirección Nacional de Aduanas es la verificación de mercancías que ingresan al país y la valoración de las mismas.

En el aspecto de la valoración deseo señalar que hay defraudaciones y quien pierde es el Estado. En



Uruguay y los otros países que tienen aeropuertos en los que ingresan, especialmente, la totalidad de las mercancías por avión. Nuestro país está muy perjudicado.

El gobierno está en la obligación de aceptar lo que está en el mundo. Pero, en la medida de lo posible, debemos aceptar lo que nos conviene. Si aceptáramos, estaríamos en una posición que nos perjudicaría, y que nos privaría de rentas que nos servirían para el desarrollo. En este momento, nuestro país está muy perjudicado.

Además, debemos aceptar lo que nos conviene. Si aceptáramos, estaríamos en una posición que nos perjudicaría, y que nos privaría de rentas que nos servirían para el desarrollo. En este momento, nuestro país está muy perjudicado.

Cuando hablo de verificación selectiva, me refiero al ingreso del equipaje de los pasajeros que viajan como turistas. Concretamente, se menciona en el Decreto del mes de julio para la importación y exportación. Uruguay no puede hacerlo, tal como lo hacen otras naciones.

Por lo tanto, debemos ser muy cuidadosos de lo que ingresamos al país, porque sabemos muy bien --aunque no quisiera mencionarlo-- que hay deslealtad. Si no hacemos la verificación de las mercaderías, posiblemente estemos ayudando a aquellos importadores desleales, y dejando fuera de juego a quienes no lo

son. No debemos olvidar que contamos con muchos enclaves aduaneros, y cada día va a haber más. Esto le va a dar a nuestro país una gran importancia. Además, muchas naciones van a tener como base a Uruguay, y es que se trata de la zona franca de Florida, el Sur del Atlántico, el Mercado del Sur, el Puerto Uruguay, el Atlántico del Sur que Uruguay es el mejor canal de tránsito. Recuerdo que cuando el Atlántico, en consecuencia, Atlántico tal como ingresó, es decir, sin pagar nada.

Indicándole, que se debe emitir la evasión fiscal y el único medio para lograrlo es que Uruguay siga protegiéndose a sí mismo y a todos los importadores locales, que no destruyan el país. Debo y expongo que nuestra Comandante se va a referir a este aspecto. Insisto en que debemos verificar la mercancía.

A. respecto, hemos hablado con el Señor Director Nacional de Aduanas, con su cuerpo técnico y con todas las Receptorías y hemos llegado a la conclusión de que Uruguay reúne las condiciones necesarias para ejercer el control de toda esta mercadería, sin llegar a la verificación selectiva. Evidentemente, cuando el MERCOSUR esté funcionando a pleno, las fronteras se van a ampliar y todo esto deberá planificarse de otra manera. De todos modos, se podrá proceder como en Europa, donde existe un Centro de Verificación de todos los contenedores del Mercado Común, sito en Tolouse.

ALLAS graciass.



SEÑORA BATTAGLINO.- En virtud de que mis compañeros abundaron bastante sobre la situación aduanera actual, simplemente quisiera aclarar que la aduana cuenta con un servicio de valoraciones, organizado de acuerdo con su Reglamento Orgánico. Cabe agregar que su normativa legal le da la posibilidad de valorar la mercadería de acuerdo con el sistema de valoración internacional que surge del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, en el seno del Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Esto significa que se trata de sistemas de valoración aplicados internacionalmente, a fin de lograr la ecuanimidad en todo lo que tiene que ver con el comercio exterior.

Cabe destacar que desde el año 1986 en adelante, la División Valoraciones ha sufrido un deterioro pronunciado en cuanto a la posibilidad de poder llevar el sistema de valoración al alcance previsto por la Ley. No sabemos exactamente los motivos de esta situación, pero se ha observado una reducción cada vez mayor del personal y de materiales, a tal punto que en la actualidad hay 20 funcionarios siendo que antes del año 1986 había 50. Todos estos funcionarios tenían capacitación técnica, ya sea obtenida en el propio Instituto de Capacitación Aduanera o en cursos realizados en el exterior, auspiciados por organismos internacionales. En algunos casos, estas personas contaban con una experiencia de 10 años. Precisamente, este año fueron trasladados los últimos tres emplea-

dos técnicos con ese nivel y hasta la fecha no han sido repuestos.

Esto ha impedido que en los últimos años la División Valoraciones pueda cumplir sus funciones, combatiendo el altísimo porcentaje de fraudes que existen en toda la mercadería que se importa. Por supuesto que esto ocasiona un perjuicio fiscal.

A esto se suma el último decreto de enero del presente año, donde se establece que se puede llegar a determinar el valor normal en aduana simplemente con el valor de factura, por no existir acuerdo entre los funcionarios integrantes de la mesa, es decir, los de la Aduana y los bancarios. De esta manera, se niega la utilización de un sistema de valoración que ya está previsto y puede combatir eficazmente la defraudación fiscal.

A nuestro juicio, esto es uno de los puntos más graves de las normativas del Poder Ejecutivo.

SEÑOR ALLENDE.- Con respecto a lo que decía nuestra compañera, queremos resaltar la situación en que esta División Valoraciones se ha encontrado en el decurso del tiempo. Si me permiten, deseo leer un informe en este sentido. Concretamente, se expresa lo siguiente:

"Esta última División, debía contar desde su creación con cuatro Departamentos de acuerdo a lo dispuesto en el decreto 758/75. Estos son, el Departamento Operativo, el Departamento de Información, el Departamento de Inspección y el Departamento de Estadística. Esto en la letra del decreto, pero en la realidad los departamentos de Inspección y el de Estadísticas, nunca llegaron a crearse; mientras que también en el campo de los hechos y por razones que resultan de difícil comprensión, las sucesivas jerarquías aduaneras, han ido ejecutando una serie de decisiones que han colocado a la División Valoraciones, en la siguiente situación:

1) Por un lado, restándole atribuciones y trasladándolas fuera de su ámbito a otras unidades que inclusive, algunas de ellas ni siquiera están previstas en el reglamento orgánico.

2) Por otro lado, decisiones tales como la Orden del Día Nº 141/86 le ha eliminado la facultad de controlar el valor a priori del desaduanamiento de las mercaderías, pudiendo sólo controlar este valor, a posteriori de dicho desaduanamiento. Esto resulta en la práctica totalmente inocuo a los efectos de la recaudación fiscal, puesto que no se cuenta al mismo tiempo con normas que establezcan plazos y sanciones que le permitan exigir a la Aduana, a través de la División Valoraciones, el cumplimiento por parte de los importadores de la presentación de todos los requisitos y documentos que se hacen necesarios para la correcta determinación del valor normal en aduana.

3) En forma progresiva y constante se ha ido disminuyendo el personal técnico, trasladando funcionarios capacitados para ejercer la función de la valoración, así como también se ha producido el traslado de funcionarios administrativos necesarios para cumplir tareas de este carácter, imprescindibles para el buen funcionamiento de esta División. Prácticamente se puede decir que estos traslados han sido en un solo sentido, ya que fue

muy superior el número de funcionarios que se han ido de la División en relación con los que han sido incorporados. Como ejemplos ilustrativos podemos decir que en la actualidad, la División Valoraciones cuenta sólo con cuatro funcionarios pertenecientes al escalafón administrativo. Además, recientemente fueron trasladados tres funcionarios técnicos con una década de experiencia en la materia y uno de ellos con un currículum que incluye entre otros, cursos de capacitación en México y España auspiciados por organismos internacionales. Se adujo para ello la necesidad de sus servicios en otra Dirección General. Empero, al mismo tiempo no han sido reemplazados, y aun cuando lo fueran, resulta imposible rescatar diez años de experiencia acumulada en materia de valoración.

4) Otro de los problemas --y tal vez uno de los más graves-- a que se ha visto enfrentada la División es que en más de una oportunidad y por períodos de varios meses, tanto el cargo de Director de División como las Jefaturas de los Departamentos, se han encontrado acéfalas, recayendo de este modo, y en los hechos, la responsabilidad de la marcha operativa de la División en sus funcionarios, sin poder éstos accionar mas que de una manera rutinaria, viéndose impedidos de desarrollar en todo su alcance el sistema de valoración previsto legalmente."

Pedí la palabra, simplemente, para desarrollar en forma correcta la idea que fue expuesta, tal como figura en el informe. Entendemos que si esta División, al mismo tiempo que la de Verificaciones, no funciona del modo debido y no se la asiste con los recursos humanos y materiales necesarios, la Dirección Nacional de Aduanas irá perdiendo su sustancia puesto que, tal como se dijo, estas funciones constituyen la columna vertebral del organismo.

Por último, nos sentimos en la obligación de expresar que lo que queremos es defender la función para nosotros, la Aduana y el país.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión, agradecemos la información que nos han brindado y adelantamos que, tal como expresaba el señor senador Cigliuti, sugeriremos que esta Comisión se integre con la de Hacienda, a los efectos de trabajar en torno a esta modificación del artículo que se ha propuesto y que también ha presentado el señor senador Zumarán.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 59 minutos)